

# O papel do Brasil na integração Sul-americana nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010): um balanço comparativo\*

ata, citation and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

brought to you

provided by Portal de Revistas Científicas

Departamento de Relações Internacionais  
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)  
[borges\\_fabio@yahoo.com.br](mailto:borges_fabio@yahoo.com.br)

Recibido: 11-11-2010

Aceptado: 10-01-2012

## RESUMO

Esse artigo avalia as relações do Brasil com os países Sul-americanos no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). Serão estudadas as linhas da política externa de ambos governos identificando semelhanças e diferenças pela visão dos principais formuladores de política externa do Brasil na época e também de analistas acadêmicos. É possível identificar uma convergência de interesses entre a diplomacia e alguns setores empresariais brasileiros, especialmente as construtoras que atuam na América do Sul. A lógica da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) proposta em 2000 pelo Brasil na primeira reunião da história entre presidentes Sul-americanos ilustra essa aproximação de interesses entre diplomacia e empresários brasileiros. Ao término do artigo faremos considerações finais sobre os êxitos e as limitações das políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e Lula para os países Sul-americanos.

**Palavras-chave:** Brasil; América do Sul; autonomia, hegemonia consensual; IIRSA; impactos territoriais.

---

\* Esse artigo foi elaborado entre outubro de 2009 e abril de 2010, período no qual estava com o status de Pesquisador Visitante no *Center for Iberian and Latin American Studies* (CILAS) da University of California San Diego (UCSD) como bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo que sou muito grato. Especificamente agradeço à Professora Dra. Christine Hunefeldt, diretora do CILAS, por ter me aceito em sua instituição e por ter sido minha orientadora em meu período no CILAS. Também agradeço ao orientador de minha tese, Dr. Enrique Amayo Zevallos, Professor do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), por ter me feito os contatos que tornaram possível para mim passar esse período no CILAS. Por fim agradeço a meus grandes amigos Leandro Pasini e Maria Teresa Arana Zegarra por suas valiosas sugestões em relação a esse artigo. Também aos pareceristas anônimos da revista *Geopolítica(s)* pela revisão. Essa versão foi finalizada em junho de 2011.

## **El papel de Brasil en la integración sudamericana en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010): un balance comparativo**

### **RESUMEN**

Ese artículo evalúa las relaciones de Brasil con los países suramericanos en el periodo de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Lula da Silva (2003-2010). Serán estudiadas las líneas de la política externa de ambos gobiernos identificando semejanzas y diferencias a través de la mirada de los principales formuladores de política externa de Brasil en la época y también de analistas académicos. Es posible identificar una convergencia de intereses entre la diplomacia y algunos sectores empresariales brasileños, especialmente las constructoras que actúan en América del Sur. La lógica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), propuesta en 2000 por Brasil en la primera reunión de la historia entre presidentes sudamericanos, ilustra esa aproximación de intereses entre la diplomacia y los empresarios brasileños. Al término del artículo haremos algunas consideraciones finales sobre los éxitos y las limitaciones de las políticas externas de Fernando Henrique Cardoso y Lula hacia los países suramericanos.

**Palabras clave:** Brasil; América del Sur; autonomía, hegemonía consensual; IIRSA; impactos territoriales.

## **Brazil's role in South-American integration during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010): a comparative analysis**

### **ABSTRACT**

This article assesses Brazil's relations to South-American countries in the period comprising Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Lula da Silva's (2003-2010) terms. Brazilian foreign policy principles during both presidencies will be studied, and similarities and differences identified through the gaze of Brazil's main foreign policy makers and policy analysts at that time. It is possible to point at a convergence of interests between diplomats and certain Brazilian business sectors, specially construction companies which operate in South America. The logics of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), proposed by Brazil in 2000 at the first meeting in history of South-American presidents, shows the proximity of interests between the diplomacy and Brazilian businessmen. At the end of the article we will offer some final reflections on the successes and the limitations of Fernando Henrique Cardoso and Lula's foreign policies *vis à vis* South-American countries.

**Key words:** Brazil; South America; autonomy; consensual hegemony; IIRSA; territorial impacts.

### **REFERENCIA NORMALIZADA**

Borges, Fábio (2011) “O papel do Brasil na integração Sul-americana nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio «Lula» da Silva (2003-2010): um balanço comparativo”. *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, vol. 2, núm. 2, 209-231.

**SUMARIO:** Introdução. 1. A política externa de Cardoso: autonomia pela integração ou simples abertura? 2. A política externa de Lula: autonomia pela diversificação ou simples retórica? Considerações finais. Bibliografia.

## Introdução

Em sintonia com o contexto da recomendação de Regionalismo Aberto nos anos 1990 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), houve a proposta da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) que foi primeiramente delineada pelo ex-presidente brasileiro Itamar Franco em setembro de 1993 e apresentada em um encontro da *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI)<sup>1</sup> em fevereiro de 1994. A meta da ALCSA era criar uma zona livre de comércio dentro do subcontinente, através de uma linear, automática, e progressiva agenda de liberalização compreendendo o período de 1995 a 2005. Com o lançamento da ALCSA, o Brasil estaria promovendo o conceito de ALADI sem o México, “um esquema que poderia estar livre da interferência dos EUA e no qual o papel hegemônico seria inevitavelmente desempenhado pelo Brasil” (Carranza, 2000, p. 84-85)<sup>2</sup>.

Mario Esteban Carranza analisa que são possíveis duas leituras da ALCSA. Primeiramente, com a falha por parte dos EUA em estender o NAFTA para o Chile, a noção de Área de Livre Comércio da América do Sul tomou vida por si própria. O mesmo autor acrescenta que originalmente a ALCSA poderia ser vista como uma estratégia brasileira para adiar as conversas sobre o livre comércio hemisférico até aprofundar e ampliar o Mercosul, atraindo mais países para o seu lado na mesa de negociação com os EUA. Nesse sentido, a proposta de ALCSA teve claramente tanto uma dimensão política quanto econômica: reviver um velho projeto geopolítico brasileiro da América do Sul como oposto à integração Latino-americana.

Por outro lado, uma leitura alternativa da proposta da ALCSA é que o Brasil nunca esteve realmente interessado em aprofundar a integração subregional com esses três menores vizinhos do Cone Sul. O comércio intra-regional teve significa-

---

<sup>1</sup> A ALADI é o maior grupo latino-americano cuja meta é a integração, formado por doze países-membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, representando, em conjunto, 20 milhões de quilômetros quadrados e mais de 493 milhões de habitantes. O Tratado de Montevideu 1980 (TM80) foi assinado em 12 de agosto de 1980, estabelecendo os seguintes princípios gerais: pluralismo em matéria política e econômica, convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano, flexibilidade, tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países-membros e multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais (ALADI, 2006).

<sup>2</sup> Mais explicitamente: “O Brasil tem desempenhado tal papel no Mercosul, e poderá desempenhar o mesmo papel no futuro da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Por essa perspectiva, o Mercosul poderia ser visto como uma afirmação da hegemonia regional brasileira, mais do que um passo em direção a integração do Hemisfério Ocidental sob a liderança estadunidense. As possibilidades de emergência da ALCSA dependem em grande medida se o Brasil conseguirá consolidar seu papel hegemônico no subcontinente ou se a hegemonia dos EUA no Hemisfério Ocidental encobrirá ou neutralizará completamente a hegemonia brasileira na América do Sul” (Carranza, 2000: 29). (Todas as traduções de outros idiomas são de responsabilidade do autor.)

tivo crescimento na última década e o Brasil está mais atrelado ao Mercosul que em 1991. Porém, o Brasil é um negociador global (*global trader*): em 1995 somente 11,7 por cento de seu comércio total foi com seus parceiros do Mercosul, contra 27,4 por cento para Argentina, 47 por cento para o Uruguai e 66,4 por cento para o Paraguai. Apontou:

Por essa perspectiva, a ALCSA poderia ser uma estratégia brasileira para evitar o aprofundamento do Mercosul, incluindo a criação de uma estrutura institucional supranacional. (...) O problema com esse cenário é que fatores externos, como o aprofundamento da crise da economia mundial levaria a “política de empobrecimento do vizinho” (*beggar-thy-neighbour policies*), podendo levar a um aprofundamento do Mercosul e ou ALCSA, portanto, induzindo o Brasil a aceitar a supranacionalidade como uma necessidade (Carranza, 2000: 85-87).

Porém, Sean W. Burges (2005) argumenta que o Brasil não possui recursos suficientes para sustentar o desenvolvimento da integração da América do Sul, mas também defende uma interessante tese onde afirma que a solução para a escassez de recursos enfrentados pelos formuladores da política externa (*foreign-policy makers*) durante o período de Cardoso foi usar o contexto da abertura subregional e regional como uma ferramenta para capturar a influência necessária para guiar e direcionar o ambiente continental, dentro do qual criou simultaneamente um grau de insulamento da potência hemisférica e também de uma intervenção global. Por essa perspectiva, houve uma complexa mistura de idéias baseadas em uma “visão reformulada da dependência em relação à inserção de um país em desenvolvimento na economia global” (*reformulated dependency view of developing-country insertion into the global economy*) com iniciativas econômicas em escala subregional e continental, assim como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) (Burges, 2009: 4).

Retomando a teoria original da dependência (importante para depois comparar com as atitudes de FHC enquanto presidente), Cardoso explicou que a “Teoria da Dependência” não foi uma alternativa para a teoria do imperialismo, mas um complemento. Discutindo sua obra clássica *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1967) em parceria com Enzo Faletto diz que:

Nele se especificam as formas históricas de dependência a partir do modo pelo qual as classes, Estados e produção se inserem na ordem internacional para, no último capítulo, mostrar como a “internacionalização do mercado” solidariza os interesses entre classes que no momento anterior apareciam como adversas (a burguesia nacional e a burguesia imperialista e mesmo setores das classes trabalhadoras e os monopólios internacionais, por exemplo). Aponta que existe simultaneamente um processo de dependência e de desenvolvimento capitalista, onde os beneficiários eram as empresas estatais, as corporações multinacionais e as empresas locais associ-

adas, o que chamava de “*tripé do desenvolvimento dependente-associado*” (Cardoso, 1979: 374, 379 e 383, minha ênfase).

De acordo com Nogueira e Messari, a assertiva mais importante dos dependentistas acerca da dinâmica do capitalismo mundial foi apontar o subdesenvolvimento como produto do desenvolvimento das forças produtivas globais, ou melhor, das economias do centro capitalista e resumem bem a idéia central:

Impossibilitados de apropriar-se do excedente produzido localmente, os países pobres nunca teriam os recursos necessários para seu desenvolvimento e não conseguiriam reduzir o *gap* (econômico, tecnológico, militar) que os separa dos países ricos e os condena à dependência: A característica mais importante do sistema mundial é que, ao funcionar como sistema integrado, extrai excedente econômico e transfere riqueza da periferia dependente para os centros imperiais (Nogueira & Messari, 2005: 118-120)<sup>3</sup>.

Já em 2006, o próprio Cardoso explica que embora seja importante para a diplomacia a preservação de uma linha de conduta coerente, é essencial que a política externa sinta os ventos do mundo. Resume:

Tentei seguir esse padrão de política externa. Para sintetizar, lanço mão de expressão cunhada pelo embaixador Gelson Fonseca, que foi meu assessor direto, segundo a qual a política externa que persegui desde minha curta passagem pelo Itamaraty (de outubro de 1992 a maio de 1993) buscou “*a autonomia pela participação*” numa realidade internacional cambiante, em contraposição à “autonomia pela distância” da ordem mundial vigente, que em momentos anteriores marcou governos autoritários (Cardoso, 2006: 604, minha ênfase).

Uma análise que aprofunda essa questão foi feita por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), os quais argumentam que essa agenda seria proativa, ou seja, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino através da participação na elaboração das normas e das pautas da conduta da gestão da ordem mundial. Mas advertem que essa política de integração, adesão e participação não foi plenamente acompanhada de tomadas de posições que implicassem responsabilidades práticas, em virtude de debilidades estruturais.

---

<sup>3</sup> Ainda segundo os autores citados os dependentistas marxistas divergem da visão de Lênin sobre o imperialismo na questão específica dos efeitos da expansão capitalista sobre as economias coloniais, discordando principalmente das visões, inclusive do próprio Marx, do efeito modernizador e civilizador do capitalismo sobre as sociedades atrasadas e as economias tradicionais (Nogueira & Messari, 2005). Mais detalhes sobre essa discussão ver Borges (2007).

Na opinião de Sean Burges (2009) o Brasil tem uma longa história de atuar para proteger seus próprios interesses nas Américas de maneira discreta, influenciando e pressionando seus vizinhos, um processo que se acelerou no final do século vinte. O mesmo autor diz que se tais ações freqüentemente não são percebidas, não é apenas um subproduto da indiferença internacional para a política externa brasileira, mas também um resultado dos métodos que o Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Itamaraty, usa para perseguir a agenda internacional do país<sup>4</sup>.

Burges explicou porque às vezes iniciativas brasileiras aparentemente não relacionadas no contexto Sul-americano provem um claro quadro de como o Itamaraty atua no avanço da agenda internacional do Brasil. Nesse sentido, o autor desenvolve a noção de “hegemonia consensual” (*consensual hegemony*) relacionada com o papel do Brasil na América do Sul. Ele afirma que:

Nuança é importante. Concepções tradicionais de liderança dizendo respeito a formas de coerção e dominação jogaram um pequeno papel na postura adotada pelo Itamaraty durante a era Cardoso. Em vez disso, um novo estilo de liderança foi desenvolvido, no qual se encontra um paralelo com a dialética estudante-professor de Gramsci focando na criação de consensos, discussão e internalização de novas idéias e técnicas. *A intenção não foi buscar a liderança brasileira na América do Sul através de imposição, mas induzir um desejo de benefício mútuo que poderia embutir os interesses, aspirações e estratégias brasileiras discretamente na região. Enquanto essa meta foi às vezes disfarçada nos discursos oficiais e análises acadêmicas, isso não foi explicitamente proclamado ou compreensivelmente examinado até a transição para a presidência de Lula* (Burges, 2009: 185, minha ênfase).

Burges afirma que os formuladores da política externa do Brasil buscaram empregar ostensivamente acordos apolíticos ou tecnocráticos como uma ferramenta para transformar a estrutura produtiva e promover a confiança e a interdependência necessárias para o apoio aos projetos regionais centrados no Brasil<sup>5</sup>. O mesmo autor

---

<sup>4</sup> Complementou sua idéia dizendo que “ações ou intervenções abertas não tem sido a norma. Mais precisamente, a estratégia brasileira tem sido discretamente integrada e sustentada por uma liderança hemisférica e global por trás de uma camada de indiretos e ostensivos apolíticos tecnocráticos programas, bem encobertos por um manto de multilateralismo e praticado através de agências e outros ministérios do governo” (Burges, 2009: 1).

<sup>5</sup> Concluiu: “A natureza inclusiva da postura de liderança inspirada em Gramsci prevista na noção de hegemonia consensual, particularmente promovendo interação no nível sub-estatal entre países, emerge claramente no Mercosul, na ALCSA, e na IIRSA para fortemente sugerir que intenção política não é suficiente para formar uma região. Mais precisamente, iniciativas políticas precisam ser casadas em concretas e aparentemente apolíticas propostas como a da integração da infra-estrutura, para trazer a mútua interpenetração necessária para induzir pressão da sociedade civil e de grupos empresários para a continuação e aprofundamento do projeto regional. A ênfase na cooperação e inclusão livre de agressiva coerção é crítica porque, como tem sido afirmado aqui, a formação e operação de uma região bem sucedida dependem das decisões tomadas por empresários independentes da influência do Estado. Resumidamente, a decisão

mostra que o Brasil durante a era Cardoso e no primeiro mandato de Lula permaneceu economicamente e politicamente inapto para firmar e sustentar o desenvolvimento dos países vizinhos. Por essa perspectiva, o Brasil não teria assumido os custos impostos por uma liderança e não desempenhou totalmente o papel de motor econômico para a América do Sul, “uma restrição demonstrada claramente pela escassa produção em cadeia transnacionalizada e pela lenta ampliação das firmas brasileiras pelo continente”; porém, ele adverte que seria errado sugerir que essa política falhou em sua dimensão econômica (Borges, 2009: 187-188).

Por outro lado, ainda do ponto de vista de Borges, a dimensão da segurança provê uma análise mais ambígua da capacidade do Brasil para absorver os custos e preencher as tarefas de um líder, porque os conflitos armados e as guerras interestatais são largamente uma anomalia na América do Sul durante o século vinte. Ele pontuou a reação brasileira para um possível sério conflito armado, a disputa fronteira entre Equador e Peru. Disse que a solução do conflito foi conduzida pelo Brasil decisivamente e amigavelmente, reforçando o precedente legalista que viu países no continente se encontrarem na mesa de negociações, e não no campo de batalha<sup>6</sup>. Borges concluiu:

A necessidade de ampliar os recursos escassos em equipamento militares no sentido de prevenir conflitos, portanto foi limitado. De fato, a segurança provida pelo Brasil foi primariamente política em sua natureza e usada para prover autonomia de ação e soberania nacional como um princípio geral no sistema interamericano. Essa concentração de soberania, entretanto, também formou a base da maior restrição da política externa do Brasil na dimensão da segurança, a saber, a falha para criar e coordenar uma resposta efetiva para as novas ameaças a segurança, como o narcotráfico, o terrorismo e a insurgência. [...] *A ênfase na transnacionalização na dimensão econômica se chocou com a concentração de soberania nacional na dimensão da segurança, criando uma contradição interna que retarda a emergência de uma ordem regional estável e sustentável* (Borges, 2009: 188-189, minha ênfase).

Em sintonia com essas considerações, pareceu muito proveitoso para o Brasil em seu papel na integração Sul-americana a proposta da IIRSA, pois essa iniciativa

---

final de empresários e de grande parcela da população para apoiar o projeto regional em bases sustentáveis se baseará no cálculo de interesses, e não na retórica política. Como a breve discussão sobre a continuação da estratégia de liderança com uma hegemonia consensual de Lula sugere, uma importante parte da postura adotada pelo Itamaraty durante a era Cardoso foi um claro e sustentável desejo de disfarçar a ambição de liderança, quando sólidos e tangíveis recursos não estavam disponíveis consistentemente para oferecer compensações em troca de aquiescência para o projeto regional” (Borges, 2009: 185).

<sup>6</sup> Segundo Cardoso, o auge de sua diplomacia presidencial foi justamente pôr fim ao contencioso militar entre Equador e o Peru [1998] e que custara, nos 40 anos anteriores, milhares de vidas. Argumenta que foi um trabalho paciente para garantir a paz que estavam envolvidos o Brasil, o Chile, a Argentina e os EUA, mas que na fase final se desenrolou principalmente no Brasil.

abre perspectivas de ganhos mútuos entre o Brasil e seus vizinhos. Mas também como o professor Alcides Costa Vaz argumenta: “(...) o IIRSA pode representar um componente de ambigüidade do Brasil perante seus vizinhos, ou seja, a convergência induz o plano inter-governamental e poderá ter como contrapartida a resistência de segmentos da sociedade civil ao projeto de integração regional e a função do Brasil em sua promoção” (2007: 34-34). Diz que, em tal caso, reforçam a possibilidade dos desequilíbrios comerciais e conseqüentemente estimulará as reclamações por parte dos outros países da região em relação ao Brasil.

Após essa análise geral da política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio “Lula” da Silva com os países Sul-americanos, aprofundaremos suas linhas principais de conduta em cada um dos períodos, buscando identificar semelhanças e diferenças e também a aceitação e resistências dos países vizinhos as suas políticas, considerando a hipótese da hegemonia consensual do Brasil na região.

### **1. A política externa de Cardoso: autonomia pela integração ou simples abertura?**

Sobre a prioridade na integração Sul-americana, o ex-presidente Cardoso relatou dois episódios que segundo ele “ilustrariam essa evolução, mas também como os imprevistos contam, pois houve avanços mesmo sem se ter clareza sobre os novos rumos”. No primeiro episódio disse que ainda como chanceler recebeu visita do presidente da Petrobras na época, Joel Reno, e que lhe perguntou quanto importávamos de petróleo de dois dos grandes produtores latino-americanos, Argentina e Venezuela. A resposta que ele qualificou de decepcionante foi quase nada. Diz que expôs as razões políticas e estratégicas para um comércio mais ativo na região e, a partir daí, que a política de compras da Petrobras começou a mudar. Nas suas palavras:

Em meados de meu segundo mandato, as importações alcançaram somas expressivas em dólares: quase meio bilhão da Venezuela e quase 1 bilhão da Argentina. Este último valor correspondeu ao déficit no comércio bilateral com os argentinos, permitindo ativar as trocas comerciais sem prejuízo real para nós: se não importássemos petróleo da Argentina o fariamos do Oriente Médio, sem contrapartida de exportações (Cardoso, 2006: 607).

O segundo episódio ocorreu durante as negociações para a construção do gasoduto Brasil-Bolívia. Cardoso mostrou como são muitos e às vezes aleatórios os fatores que podem perturbar uma efetiva integração do espaço sul-americano. Ponderou que construir um gasoduto de mais de 3 mil quilômetros, passando pelo Pantanal, com respeito absoluto às normas ambientais, tendo de convencer o Banco



Interamericano de Desenvolvimento (BID) a conceder um financiamento para uma empresa estatal, e, finalmente, decidir a que partes e regiões do Brasil o gasoduto deveria chegar não eram questões triviais.

Porém, conta que em uma ocasião, o ex-presidente Itamar Franco disse que não iria mais a Bolívia para assinar o acordo. Explicou que leu um dossiê de Aureliano Chaves (ex-Vice-Presidente da República e ex-ministro de Minas e Energia, entendedor da matéria) que dizia que não existia gás na quantidade que a Bolívia estava nos oferecendo. Nesse momento Cardoso, que era Ministro de Relações Exteriores, disse:

Resolvi por conta própria dizer-lhe que eram boatos. [...] Tive nova conversa com o Presidente para mostrar a dificuldade diplomática que poderia causar a suspensão, à última hora, de tudo que se negociara árdua e longamente. Contei-lhe que não havia informado à Bolívia sobre o cancelamento. Sem muito entusiasmo, embarcamos para a Bolívia no dia seguinte (...) ao chegar, ele desfilou em carro aberto e constatou a alegria de milhares de bolivianos que correram às ruas. Perspicaz como é, recobrou ânimo, assinou com confiança o acordo que preparáramos, junto com o Presidente Jaime Paz Zamora, e nunca mais se falou da falta de gás nas jazidas do país vizinho (Cardoso, 2006: 609).

O ex-presidente brasileiro continuou sua argumentação dizendo que tendo em conta essas dificuldades, os esforços integradores não se poderiam limitar a manter vivo e ativo o Mercosul. “A integração física de nosso espaço tornou-se um dos objetivos das propostas de planejamento que levamos à discussão dos presidentes dos países da América do Sul”. Informou que a partir disso deslancharam as iniciativas do gasoduto Brasil-Bolívia, a integração energética com a Argentina, a BR-173 entre Manaus e a fronteira com a Venezuela e a linha da transmissão da hidrelétrica venezuelana de Guri, uma das maiores do mundo, trazendo energia do país vizinho para a região amazônica, iniciada no segundo mandato do Presidente da Venezuela, Rafael Caldera (1994-1999) e concluída sob o governo de seu sucessor, Hugo Chávez. E ponderou:

Em agosto de 2000, convocamos em Brasília a primeira reunião da História juntando todos os presidentes da América do Sul, a que se seguiu outra em Guayaquil, no Equador, em 2001. Naquela ocasião, deu-se início à chamada Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, conhecida pela sigla IIRSA. Com o apoio do BID, nos anos seguintes, os governos dos países sul-americanos realizaram um amplo estudo das necessidades e possibilidades de integração física da região, selecionando um conjunto de projetos estratégicos para o desenvolvimento do continente. Essa complementação de esforços para a construção de um “espaço sul-americano” tem a ver com a integração regional em matéria de energia, transportes e telecomunicações. Politicamente, entretanto, pareceu a alguns países, especialmente ao México, que a iniciativa poderia significar o isolamento das nações sul-

americanas, sob a liderança brasileira, do resto da América Latina mais próxima aos EUA. Nunca foi essa a intenção (Cardoso, 2006: 620).

Analisando a política externa de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia em 1998, enquanto ainda era o Ministro de Relações Exteriores do Brasil, apontou que os dados básicos de nossa presença internacional naquele momento eram a democracia e a estabilidade econômica e que esses dois aspectos não figuravam entre as credenciais do país até cerca de quinze anos atrás e que isso marcava e restringia a nossa ação externa. Acrescentou que “em razão dessa mudança, pode-se dizer que o Brasil tem sido, nessa segunda metade da década de 1990, um país mais visível e atuante no cenário internacional e, também, em certa medida, um dos grandes beneficiários da chamada globalização, de sua face mais positiva, embora também tenhamos sofrido com os aspectos adversos do processo” (Lampreia, 1998: 7).

Em sua visão ainda diz que não há mais espaço para golpes de estado, ditaduras, violações maciças ou reiteradas dos direitos humanos, descontroles fiscais e monetários, comportamentos ambientalmente predatórios ou irresponsáveis. Diz: “Acabaram-se os tempos do isolacionismo e da auto-suficiência. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra esses valores fundamentais” (Lampreia, 1998: 8).

Sobre a postura brasileira em matéria de política externa, o ex-Ministro argumentou que para o Brasil, onde o desenvolvimento e a mudança, sobretudo da própria realidade social, são os objetivos maiores, é compreensível que desejemos ter no mundo não um papel conservador, e sim uma participação transformadora. Analisando especificamente a política externa de FHC, Lampreia disse que buscava a *autonomia pela integração*, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. E citando Gelson Fonseca Júnior, acrescentou que no passado prevalecia a “autonomia pela distância” e que agora seria a construção da “autonomia pela participação” (Lampreia, 1998: 8).

Usando o Mercosul como exemplo, Lampreia argumentou que apesar dos compromissos assumidos criarem obrigações e restrições, significando algum sacrifício de autonomia nacional, também produz o efeito inverso. Cita o benefício econômico que adveio para todos os membros a partir do extraordinário crescimento do comércio intra-Mercosul e do fortalecimento de nossa atratividade como destino de investimentos estrangeiros produtivos. Também diz que o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil e conclui: “Em última instância, combinadas as perdas e ganhos de autonomia, resta um saldo positivo. E isto, certamente, vale também para os nossos parceiros” (Lampreia, 1998: 8).

Cardoso (2001) em uma mensagem como Presidente da República vai à mesma direção que Lampreia e diz que o Mercosul, com qualquer que seja o padrão que o avaliemos, foi uma história de êxito. Isso porque tornou possível uma ampliação

significativa dos fluxos comerciais desde 1990 e colocou-se em condições de avançar para a consolidação da integração, para promover a coordenação macroeconômica entre seus membros e para aprofundar o processo de institucionalização.

Porém essa afirmação está longe de ser imune a críticas, como quando Osvaldo Rosales, Diretor da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL, nos informa que autoridades argentinas apontam que freqüentemente os desequilíbrios nas balanças comerciais favorecem ao Brasil e isso se dá em virtude das falhas em honrar os compromissos feitos sob o Tratado de Assunção que buscava a coordenação das políticas macro-econômicas e também de políticas integradas de investimento para criar cadeias de produção intra-regionais, fazendo do Mercosul mais competitivo em outros mercados (Rosales *et al.*, 2008: 150 y 152-153).

Os mesmos autores acrescentam que o comércio intra-regional é baixo e que isso pode ser causado por múltiplos fatores, entre eles: deficiências na infraestrutura, assimetrias entre os parceiros comerciais e grande dependência das exportações de commodities, entre outros fatores. E concluem: “entre os fatores mais decisivos, certamente estão as fragilidades nas regras de comércio e no arranjo institucional, especialmente a ausência de mecanismos de solução de controvérsias” (Rosales *et al.*, 2008: 159)<sup>7</sup>.

Ainda assim, Cardoso argumentou que o êxito do Mercosul foi o que tornou possível para nós contemplar um processo de integração mais amplo na região sul-americana. Isso ocorreu pela convergência dos dois blocos comerciais sub-regionais, o próprio Mercosul e a Comunidade Andina, assim como pelo desenvolvimento de uma infraestrutura física de integração nas áreas de transporte, energia e comunicações. E concluiu naquela época:

Por isso foi que realizamos, recentemente, em Brasília, a primeira reunião de Presidentes da América do Sul. Foi um momento histórico para o Brasil e para a América do Sul. E os resultados da reunião deixaram claro que nossa região tem uma identidade própria e que os doze países sul-americanos estão dispostos a trabalhar juntos para fortalecer a democracia e o Estado de Direito para avançar na integração, e para reunir seus recursos com vistas à solução de problemas comuns, como o narcotráfico, e para buscar objetivos comuns, como a educação universal, a inovação científica e

---

<sup>7</sup> Alcides Costa Vaz, no mesmo sentido diz: “[A] pesar do significativo incremento nas relações comerciais do Brasil na América do Sul, processo iniciado desde a criação do Mercosul e intensificado notavelmente nos últimos três anos, o mesmo ocorre sob o *símbolo do desequilíbrio e de uma forte concentração que suscita questionamentos nos países vizinhos, sobretudo nos de menores desenvolvimento relativos* [...] a política de substituição competitiva de importações implementada pelo país para reverter esse quadro não oferece resultados tangíveis que caracterizem uma inflexão da tendência, o que termina caracterizando um indesejado e inoportuno *traço neomercantilista* do comércio do Brasil com seus vizinhos. *A percepção desse traço fomenta avaliações críticas com relação aos interesses e ação brasileira no plano regional e que representam importantes obstáculos para o pretendido protagonismo regional brasileiro* (2007: 38, minhas ênfases).

tecnológica, e o desenvolvimento social de forma geral. Estou convencido de que uma América do Sul forte e unida pode fazer uma contribuição destacada à paz, à estabilidade e ao desenvolvimento internacional. E o Brasil está disposto a desempenhar o papel que lhe cabe nesse processo. O Brasil está também disposto a desempenhar um papel mais ativo na discussão de questões políticas internacionais (Cardoso, 2001: 10-11).

Entretanto, é importante lembrar uma questão proposta pelo cientista político Robert Dahl, citado por Hurrell:

“Quando você ouve que o Brasil é um emergente e um poder crescentemente influente, a questão apropriada é: Influência sobre quais atores, durante qual período, e com respeito a quais assuntos?” Quando colocamos tudo isso no contexto apropriado, nós vemos que o Brasil importa no mundo político atualmente e que está em muitos aspectos se tornando mais formidável. Nós também vemos, entretanto, que os estrangulamentos do poder e da influência brasileira continuam a serem bem reais (Hurrell, 2002: 153).

Nesse sentido, Andrew Hurrell aponta que o contínuo alcance hegemônico dos EUA atua como o principal estrangulamento da política externa brasileira. Mas pondera que a situação é mais fluída e mais complexa que um quadro de óbvia hegemonia. Segundo sua visão para ser sustentável, hegemonia requer três coisas: recursos de poder (tanto material quanto ideacional), uma clara intenção hegemônica, e um firme apoio político doméstico. Argumenta que enquanto a enorme assimetria dos EUA na região permanece auto-evidente, os outros dois fatores são menos precisos. Considera que a integração econômica com o México permanece como um contencioso na política interna dos EUA e que continua como obstáculo doméstico para a integração hemisférica. E conclui que essa realidade provê o Brasil, ainda que com estrangulamentos, de uma autônoma, ampla e variada política externa (Hurrell, 2002: 168-169).

Por outro lado Amado Luiz Cervo (2002) tece muitas críticas a essa política de FHC. Segundo esse autor o Brasil imprimiu desde 1990 orientações confusas, até mesmo contraditórias, à política exterior. Identificou três linhas de força da ação externa que definiu sendo: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico<sup>8</sup>. Para ele a indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política

---

<sup>8</sup> Em suas palavras: “O *Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos noventa, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era Ministro das Relações Exteriores do Governo de Menem. Aspiraram ser *normais* os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-90 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiên-

exterior brasileira desde 1990 levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico. E sobre FHC argumenta:

A racionalidade histórica demandava, pois, ao termo do ciclo desenvolvimentista em 1989, não o paradigma do Estado normal, que impregnou as políticas públicas de Fernando Henrique Cardoso, mas outro esquema de ação, que chamamos de Estado logístico, também presente nas decisões desse homem de Estado, por feliz incoerência. O Estado logístico teve como desafios absorver, no ponto de transição, as forças nacionais geradas pelo Estado desenvolvimentista e engendrar a inserção madura no mundo unificado pelo triunfo do capitalismo (Cervo, 2002: 9).

Como ponto positivo da política externa de FHC, Cervo apontou o tema meio ambiente, onde disse que a “ação da diplomacia brasileira nesse terreno não permitiu que graves prejuízos ao país como aqueles advindos da gestão das relações econômicas externas se repetissem” (Cervo, 2002: 12). Acrescentou que era perceptível junto aos países avançados a intenção de utilizar o argumento ecológico como instrumento de pressão sobre os países em desenvolvimento para tolher-lhes riqueza e meios de ação, mas que a estratégia brasileira (até mesmo anterior ao período FHC) envolveu iniciativas na esfera bilateral, multilateral regional e multilateral global<sup>9</sup>.

Resumindo sua avaliação sobre a política externa de FHC em seus dois mandatos, o último autor citado diz que o ex-presidente obteve êxito no propósito de manter a estabilidade econômica interna e elevar a produtividade, mas que ao acoplar o setor externo a esses objetivos internos, corrompeu a funcionalidade da política exterior. Disse que *seu governo confundiu abertura com estratégia e sacrificou a política exterior, que deixou de servir ao desenvolvimento e à superação de*

---

cia de mais de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do *Estado logístico* que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado” (Cervo, 2002: 6-7, *italicos no original*).

<sup>9</sup> Segundo esse autor: “Obteve êxito em três sentidos: trouxe a chamada Cúpula da Terra para o Rio de Janeiro (junho de 1992), agregou na ocasião o tema do desenvolvimento ao debate sobre meio ambiente (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) e substituiu o confronto norte-sul pela cooperação no trato da questão. A ECO 92 assistiu ao triunfo da tese brasileira do desenvolvimento sustentável acoplado ao meio ambiente. Dela resultaram a Agenda 21, um programa de cooperação multilateral, uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, que evoluiu para o Protocolo de Kyoto de 1997, e uma Convenção sobre Diversidade Biológica que resguarda direitos brasileiros sobre a Amazônia. O Brasil ratificou as duas últimas e envolveu-se oficialmente com a Agenda 21” (Cervo, 2002: 12).

*dependências estruturais*. Em outros termos, não formulou uma estratégia de inserção internacional, para além da simples abertura. E concluiu:

O balanço das relações internacionais do Brasil durante a era Cardoso tornou-se, destarte, medíocre, senão desastroso, considerando a realização de interesses nacionais. Cardoso falhou em três pontos: expôs as finanças à especulação, converteu a política de comércio exterior em variável da estabilidade de preços e alienou boa parte do núcleo central robusto da economia, mediante o mecanismo da privatização com transferência de ativos ao exterior. Aprofundou, desse modo, a vulnerabilidade externa, tornando-a uma das mais graves entre os países emergentes. Esses erros conduziram a resultados negativos da ação externa: em primeiro lugar, à tradicional via dos serviços da dívida, Cardoso acrescentou duas novas vias de transferência de renda ao exterior, a dos dividendos e a dos altos juros reais; em razão disso, elevou o passivo externo do país a um patamar de alto risco segundo a boa regra econômica; enfim, um comércio exterior quase estagnado deixou de servir ao desenvolvimento e ao alívio do balanço de pagamentos. Nenhuma criatividade revelou o Presidente em acionar mecanismos de equilíbrio dessas condutas —que por isso são erros de cálculo político— como fazem os países maduros (Cervo, 2002: 30).

Em sua opinião o Brasil de Cardoso “deixou-se seduzir pela miragem da mudança, perseguida com fúria ideológica, mas que manipulou o setor externo de modo a provocar um salto para trás, a considerar o lastro de potencial acumulado à duras penas por esforços do Estado e da nação, durante os sessenta anos anteriores” (Cervo, 2002: 31).

É necessário fazer um balanço dessas diversas análises sobre a política externa de FHC. Como o próprio ex-presidente reconheceu, algumas iniciativas de integração se desenvolveram sem se ter tido clareza dos resultados e sem planejamento adequado. Mas especialmente a IIRSA em 2000 serviu como fio condutor desse processo de aproximação do Brasil com os outros países sul-americanos que visualizaram a oportunidade de ganhos mútuos com essas obras, fortalecendo a idéia de Burges sobre a hegemonia consensual brasileira na região. Apesar da melhora da imagem e participação do Brasil nas Organizações e Fóruns internacionais terem sido positivas, sem dúvida FHC acabou aprofundando o processo de dependência brasileiro que ele mesmo condenou nos anos 1970, com posturas muito passivas diante da globalização, especialmente em relação à abertura econômica e privatizações. Tanto que Lula ganhou popularidade com uma política industrial mais ativa e aceleração dos programas sociais que visavam diminuir os impactos negativos da globalização.

Introduzindo uma possível comparação entre a política externa de FHC e Lula, o já citado Tullo Vigevani em artigo conjunto com Gabriel Cepaluni (2007) desenvolveram a hipótese que Lula buscou a “estratégia de autonomia pela diversificação” diferentemente da chamada “autonomia pela participação” do governo FHC. Nesse sentido, apesar da continuidade da participação brasileira em Organizações e

Fóruns Internacionais, Lula teria buscado alianças mais intensas com parceiros não tradicionais, como os países africanos e asiáticos, como veremos no próximo tópico.

## **2. A política externa de Lula: autonomia pela diversificação ou simples retórica?**

Começando a análise da política externa de Lula para a América do Sul vamos relembrar algumas passagens de seu Discurso na 59ª Assembléia-Geral da ONU em 2004. Essa referência parece importante, porque pensamos que nessa ocasião o presidente teria a preocupação de sintetizar as principais prioridades de política externa do governo brasileiro. Na parte inicial de seu discurso podemos ler:

Os antigos súditos converteram-se em devedores perpétuos do sistema econômico internacional. Barreiras protecionistas e outros obstáculos ao equilíbrio comercial, agravados pela concentração dos investimentos do conhecimento e da tecnologia, sucederam ao domínio colonial. Poderosa e onipresente, uma engrenagem invisível comanda à distância o novo sistema. Não raro, ela revoga decisões democráticas, desidrata a soberania dos Estados, sobrepõe-se a governos eleitos, e exige a renúncia a legítimos projetos de desenvolvimento nacional. Manteve-se a lógica que drena o mundo da escassez para irrigar o do privilégio [...] A Humanidade está perdendo a luta pela paz. Só os valores do Humanismo, praticados com lucidez e determinação, podem deter a barbárie. A situação exige, dos povos e dos seus líderes, um novo senso de responsabilidade individual e coletiva. Se queremos a paz, devemos construí-la. Se queremos de fato eliminar a violência, é preciso remover suas causas profundas com a mesma tenacidade com que enfrentamos os agentes do ódio. O caminho da paz duradoura passa, necessariamente, por uma nova ordem internacional, que garanta oportunidades reais de progresso econômico e social para todos os países (L. I. L. Silva, 2004).

Sobre a questão ambiental disse que temos conhecimento científico e escala produtiva para equacionar os desafios econômicos e sociais do planeta. Hoje é possível reconciliar natureza e progresso por meio de um desenvolvimento ético e ambientalmente sustentável. E conclui que a natureza não é um museu de relíquias intocáveis. Mas definitivamente, ela não pode ser degradada pela espoliação humana e ambiental a qualquer custo. Concluiu argumentando que a América do Sul responde por cerca de 50% da biodiversidade mundial e que defendia o combate à biopirataria e à negociação de um regime internacional de repartição dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos e conhecimentos.

Quanto ao papel ativo que o Brasil pode exercer no mundo para promover a cooperação, afirmou: “Não acreditamos na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco nos refugiamos na omissão e na indiferença diante de problemas que afetam nossos vizinhos. O Brasil está empenhado na construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, a partir do fortaleci-

mento do Mercosul e de uma relação estratégica com a Argentina” (L. I. L. Silva, 2004).

Porém esses discursos não corresponderam completamente à realidade, como por exemplo, no constante desprestígio do Ministério do Meio Ambiente. Isso ficou evidente quando observamos a situação difícil pela qual passou a ex-ministra do Meio Ambiente Marina Silva que constantemente foi contrariada pelo Ministério da Agricultura e outros que estão mais preocupados com a economia de curto prazo do que com um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Um caso paradigmático foi a oposição de Marina à plantação de soja transgênica. Prevaleceu a posição do Ministério da Agricultura favorável. Nesse sentido, Marina Silva fez um desabafo político diante de centenas de pessoas que participaram da cerimônia de abertura do V Fórum Brasileiro de Educação Ambiental em novembro de 2004:

Quando pensamos em políticas públicas, devemos imaginá-las para o presente e para o futuro. Se levarmos em conta somente o imediatismo, estaremos ignorando nosso PIB intangível, nosso capital ambiental para as futuras gerações, disse. Citando Leonardo Boff, a ministra afirmou que, se o Brasil não tiver cuidado agora com seus recursos naturais, terminará por esgotá-los. "Temos que ter cuidado com tudo o que promove a vida, temos que pensar em um futuro onde nós não estaremos, mas que pertencerá a outros brasileiros. Se levarmos esta preocupação para as políticas públicas, os fins não podem estar separados dos meios", disse. Marina desabafou também contra aqueles que a acusam de não querer o avanço tecnológico do país por ser contra a liberação da soja transgênica. "A dinâmica ambiental é incompatível com a pressa do mercado, cuja lógica trata as coisas como números. Se lutar por um novo eco civilizador que modifique os meios de produção e consumo atuais significa ser fora de moda, então quero permanecer sendo fora de moda" disse (M. Silva, 2004).

Outro episódio envolvendo a ex-ministra foi quando o governo começou a discutir a transposição de parte das águas do rio São Francisco. Lula ouviu atentamente a opinião contrária dela às obras e os argumentos favoráveis dos técnicos da área. Após ouvi-los, de forma muito simplista diz: "Marina, essa coisa de meio ambiente é igual a um exame de próstata, não dá para ficar virgem toda vida"<sup>10</sup>. Por fim Marina Silva renunciou ao cargo de Ministra de Meio Ambiente em 2008<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Ele continuou o argumento com expressões vulgares do tipo, assim como também, nessa mesma obra é informado que Lula tratava Marco Aurélio Garcia (seu assessor especial para assuntos internacionais) de maneira muito grosseira. Vale uma reflexão sobre a qualidade de um governante que fora dos holofotes se comporta dessa maneira (Scolese & Nossa, 2006: 71).

<sup>11</sup> Marina Silva foi candidata pelo Partido Verde (PV) à presidência do Brasil em 2010 com um discurso contrário ao PT obtendo a terceira colocação entre nove candidatos, com 19,33% da porcentagem total de votos com expressivos 19.636.359 votos.



Apesar de suas limitações é importante ressaltar que Marina Silva talvez pudesse ter tido uma atitude mais ousada e comprometida como ministra. Como argumenta Argemiro Procópio, meios de comunicação de massa nacionais e internacionais denunciaram alarmantes índices de queimadas, assim como o contrabando de madeira e o desvio de verbas para reflorestamento. E concluiu de maneira ácida que “a corrupção maquinada em escalões responsáveis pela política ambiental na administração da senadora Marina da Silva permanecerá indelével nas páginas da devastação amazônica” (Procópio, 2005: 240).

Mas por outro lado, o economista Paulo Nogueira Batista Junior afirmou que a situação do Brasil e da América do Sul evoluiu para melhor: “Isso porque forças que predominaram na década de 1990 sofreram derrotas em vários países da América do Sul e surgiu um saudável ceticismo em relação a conselhos externos e supostos consensos internacionais” (2005: x). Esse mesmo autor acrescentou que enquanto estancavam as negociações com os países desenvolvidos, avançou gradualmente a integração com a América do Sul e com os países em desenvolvimento de outras regiões e concluiu: “É outra, portanto, a orientação brasileira no campo da política externa e das negociações comerciais. Começamos superar as *posturas atemorizadas, freqüentemente subalternas*, que marcaram a política internacional do Brasil nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso” (2005: xii, minhas ênfases).

Apesar de ser de característica mais anedótica, o livro já mencionado dos jornalistas Eduardo Scolese e Leonencio Nossa (2006) nos apresenta alguns dados muito simbólicos das prioridades e do estilo do governo do presidente Lula. No capítulo “Milhagem” os autores argumentam que por oito anos Lula gostava de criticar as viagens de FHC ao redor do mundo. Via nesses deslocamentos um desperdício de dinheiro público e uma forma que o tucano encontrava para fugir dos problemas nacionais. Porém, os mesmos jornalistas dizem que ao chegar ao poder, o ex-metalúrgico e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT) mudou de idéia. Acrescentam que ele argumentou que suas viagens ao exterior tinham outro enfoque e, na condição de presidente da República, não poderia ficar trancado num gabinete só falando ao telefone: “Era preciso «olhar no olho» dos líderes mundiais. [...] No ranking de visitas, Argentina e Estados Unidos aparecem à frente. Nos 36 primeiros meses de governo, Lula esteve cinco vezes nos países de Nestor Kirchner e George W. Bush. A seguir, com quatro visitas, aparecem Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru, Suíça e a Venezuela de Hugo Chávez” (Scolese & Nossa, 2006: 73-74)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Sobre as viagens analisam que: “Em oito anos de governo o tucano (FHC) manteve uma média de mais um país visitado a cada mês (1,14). Já Lula, nos três primeiros anos de governo, mais do que dobrou essa média, com mais de dois países por mês (2,36). O percentual que confronta os dias de governo com os passados fora do país também coloca Lula a frente do antecessor. Em 96 meses de mandato, o tucano registrou 332 dias em deslocamento ao exterior, o que representa cerca de 11 por cento do total de seu

Porém o próprio Cardoso disse que graças às facilidades de comunicações e de deslocamentos de pessoas, a diplomacia dos países inclui uma dimensão presidencial. Em suas próprias palavras:

Por mais que a “diplomacia presidencial”, com as conseqüentes e seguidas viagens internacionais do Presidente, seja criticada por quem não conhece como se formam as teias decisórias contemporâneas, ela é indispensável [...] Só os ilusos acreditam no disparate de que alguma forma de lazer esteja entre as razões dessas viagens ou que elas se limitem a buscar a expansão do comércio. Esta eventualmente pode decorrer de algum acordo assinado entre os presidentes. Com mais freqüência, entretanto, o fluxo de comércio depende de condições econômicas objetivas, da atividade empresarial e da ação contínua dos Ministérios do Exterior e do Comércio. O interesse da diplomacia presidencial é, sobretudo, político. *Sucede que as boas relações políticas facilitam os laços econômicos* (Cardoso, 2006: 602-603, minha ênfase).

Analisando a política externa de Lula, de acordo com Paulo Roberto de Almeida, o presidente falou sobre uma “diplomacia da generosidade” baseada no tamanho e potencial do Brasil no continente, recomendando que importadores domésticos comprassem mais dos países vizinhos, ainda que com preços relativos desvantajosos, um caminho para equilibrar o fluxo de comércio e contribuir para a prosperidade comum na região. Porém, informa que promessas feitas aos vizinhos de financiamento direto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não se materializaram e que *apenas projetos de engenharia de empresas brasileiras trabalhando nesses países foram aprovadas*. Nesse sentido, o autor avalia que o “peso excessivo” do Brasil na região poderá gerar uma reação adversa em seus vizinhos Sul-americanos (Almeida, 2009: 171-172).

O ex-ministro das Relações Exteriores de FHC, Celso Lafer, fez muitas críticas em relação à diplomacia brasileira do período Lula, dizendo que em sua avaliação o governo Lula não estava indo bem na área econômica, no sentido de não inovar em nada e ser apenas um continuador ortodoxo do que existia, e tem sido um retrocesso em matéria de políticas sociais pela incapacidade de gestão dessas políticas e acrescentou que, diante desse quadro, a política externa surgiu para o governo do PT como a oportunidade para marcar a diferença<sup>13</sup>. E concluiu:

---

mandato. A média de Lula entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005 ficou em 14 por cento. [...] Após a redemocratização, em 1985, FHC e Lula são disparados os presidentes que mais viajaram ao exterior. Atrás deles, aparecem Fernando Collor de Melo, com quase 10 por cento de seu mandato no exterior, José Sarney (8 por cento) e Itamar Franco (5 por cento)” (Scolese & Nossa, 2006: 73-74).

<sup>13</sup> É claro que essa afirmação de 2004 talvez seria difícil de ser feita anos depois no momento em que Lula saiu da presidência com uma popularidade de mais de 80% em 2010, quando fez a sua sucessora Dilma Rousseff.

E assim a política externa vem sendo tratada como uma espécie de marco zero, estaríamos fazendo coisas nunca antes feitas. Parece-me um desejo condizente com aquela declaração do presidente Lula tomando a eleição dele, em 2002, como “uma mudança com impacto para humanidade”. O próprio ministro Celso Amorim, em mais de uma ocasião, disse que o governo Lula quer fazer história e isso o diferenciaria do governo anterior. Enfim, está claro que estamos diante de uma típica retórica de movimento, que é parte do estilo diplomático. *A rigor, portanto, não há novidades, há estridências* (Lafer, 2004, minha ênfase).

Por outro lado, o Ministro de Relações Exteriores de Lula, Celso Amorim, disse em 2006 que “a integração na América do Sul e da América Latina, mais amplamente, é não apenas um projeto político, que é natural, importante, é uma obrigação constitucional, faz parte, portanto, daqueles princípios básicos do relacionamento internacional do Brasil, mas, além disso, ela está dando resultados concretos” (Amorim, 2006).

Porém Alfred Montero afirma que não está claro se o Brasil está comprometido em se tornar um produtor e exportador competitivo no mercado global ou se está mais interessado em evitar a competição. Segundo o mesmo autor as relações de amor e ódio do Brasil com a integração regional e os pactos comerciais bilaterais sugerem uma incerteza sobre o direcionamento de sua própria diplomacia econômica. Faz um interessante questionamento: “É o Brasil um líder da América Latina em questões como a integração comercial regional ou é uma ilha buscando seus próprios interesses?” (Montero, 2005: 117).

Além disso, é interessante observar algumas contradições na chamada política externa progressista de Lula, quando vemos seu grande apoio ao agronegócio, o qual já foi muito criticado pelo PT no passado como uma das principais causas de injustiça social no Brasil<sup>14</sup>.

Por exemplo, os pesquisadores Cason e Power afirmam que seria claramente irônico que o gabinete de liderança do PT tivesse as melhores conexões com a elite exportadora do que qualquer outro recente governo brasileiro. Sustentam que justamente porque um presidente esquerdista foi eleito que o poder burocrático foi polarizado<sup>15</sup>. Concluem que *uma constelação singular de fatores levou a liderança de Lula a combinar uma estratégia histórica de política externa petista com uma política comercial amigável com os empresários*, ou seja, a integração Sul-

---

<sup>14</sup> Nesse sentido nos parece importante a análise feita pelo economista Reinaldo Gonçalves (2000) que o leva a afirmar que a economia brasileira correria o risco de desindustrialização, retornando a primazia do setor exportador baseado em matérias primas.

<sup>15</sup> A discussão sugerida por esses autores é sobre a perda do monopólio do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE) na formulação da política externa do país, devido à ascensão da “diplomacia presidencial” e da pluralização dos interesses dos grupos nacionais em relação à política externa.

americana como ideologia e ao mesmo tempo como negócio (Cason & Power, 2009: 128-129).

Leonardo Ramos nessa mesma linha considerou, no que ele chamou de “perspectiva neogramsciana”, que é possível ver o governo Lula como um governo que busca uma mudança, mas não uma transformação radical, de caráter necessariamente contra-hegemônico. E conclui:

Contudo, quando analisada de uma maneira mais detalhada, tal inserção não se apresenta como transformadora, mas dentro de uma estrutura maior de revolução passiva em escala global, contribuindo assim para a reestruturação e manutenção do bloco histórico globalista. Na verdade, seria possível perceber certo processo de transnacionalização do Estado brasileiro em seu sentido ampliado, que se encontra intimamente vinculado a um projeto de revolução passiva global. *Mas onde estariam as origens desse transformismo? Ora, na mudança do próprio PT que se afasta com o passar do tempo de suas bases ou talvez do fato do PT, na verdade, nunca ter tido um projeto de transformação radical da realidade* (Ramos, 2009: 23-24, minha ênfase).

Nesse mesmo sentido Procópio diz que “No frigir dos ovos, com o Partido dos Trabalhadores no poder se comprovou que pouca ou nenhuma diferença fez a substituição das elites. Algumas nascidas no latifúndio improficuo e outras na improdutiva aristocracia operária sindical. Em ambos reina a tradição cultural pela invisibilidade dos excluídos” (2005: 287).

Com esse mesmo espírito crítico, podemos aplicar esse raciocínio para as relações exteriores do Brasil no governo Lula: a quem está servindo esse modelo de integração? Sem dúvida o comércio brasileiro tem se ampliado muito com a América do Sul e com o resto do mundo, mas com uma forte presença da soja, com seus impactos sociais e ambientais negativos. A especialização na exportação de commodities gera concentração fundiária e como a CEPAL desde sua origem nos anos 1940 alertava não dinamiza suficientemente o setor de empregos. Também o avanço da soja representa a expansão da fronteira agrícola, muitas vezes em regiões muito sensíveis como é a Amazônia em seu conjunto.

No caso da IIRSA, Lula estimulou mais as obras com o aporte do BNDES, ainda que poucos projetos tenham se concretizado (dos 31 principais somente 2 até 2010), mas não estão havendo Estudos de Impactos Ambientais imparciais, pois as empresas que os encomendam, são as próprias interessadas em que eles sejam aprovados. Também observamos que um pequeno grupo de construtoras brasileiras (Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez) estão sendo as maiores beneficiadas nesse processo de integração (Borges, 2011). Apesar de um discurso progressista e de esquerda, os empresários nunca ganharam tanto dinheiro como no governo Lula, ou seja, está havendo diversificação de nossos parceiros e aprofundamento da integração Sul-americana, mas com poucos grupos se beneficiando desse processo.

## Considerações finais

As políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e Lula apresentam continuidades de propósitos: estabilidade econômica, abertura, autonomia pela integração e preocupação com o meio ambiente. Porém Lula apresenta melhores resultados em termos de ampliação do comércio e investimentos lucrativos na América do Sul, com uma popularidade interna e externa de suas ações maior do que Cardoso.

Mas Cardoso teve o mérito de resolver o problema da escassez de recursos para o Brasil sustentar essa integração através do IIRSA, fortalecendo a hipótese de Burges de uma hegemonia consensual brasileira na região. Porém, apesar de Cardoso ter sido o responsável pela estabilidade e maior visibilidade da democracia brasileira no mundo, se esqueceu do que ele mesmo escreveu na Teoria da dependência, na qual a inserção internacional deveria estimular o desenvolvimento social interno brasileiro. Com políticas passivas e adaptativas em relação à globalização, acabou tendo sua imagem ligada mais a retrocessos do que avanços em nosso desenvolvimento.

Já Lula foi mais feliz em conciliar os interesses populares e ideológicos do PT com os empresariais, inclusive em relação a discursos inflamados em Fóruns internacionais sobre temas sociais e ambientais, mas que na realidade se mostraram mais retórica do que ação. Claro que a situação social interna brasileira melhorou, mas isso não significou a emancipação social da população, que ampliou seu consumo, porém sem grandes avanços em outras áreas como educação, saúde e infraestrutura e com muita corrupção no governo. Do ponto de vista das relações exteriores, Lula teve um protagonismo maior do que Cardoso, mas na realidade os grandes beneficiários de sua política externa foram as grandes construtoras brasileiras e o setor de soja. Não teremos uma integração profunda com os vizinhos Sul-americanos se não equalizarmos melhor as questões sociais e ambientais envolvidas no processo.

## Bibliografia

- Almeida, Paulo Roberto (2009) “Lula’s Foreign Policy: Regional and Global Strategies”, em J. L. Love y W. Baer (eds.) *Brazil under Lula: Economy, Politics and Society under the Worker-President*. London: Palgrave Macmillan, 167-183.
- ALADI (ASOCIACIÓN LATINOMERICANA DE INTEGRACIÓN) (1980) Montevideo [URL: <[www.aladi.org](http://www.aladi.org)>]. Acesso em 03/01/2006].
- Amorim, Celso (2006) “Audiência Pública da Comissão de relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal”, em Ministério das Relações Exteriores: *Discursos, Palestras E Artigos Do Chanceler Celso Amorim*. Brasília: Ministério Rel. Exteriores. [URL: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/discursos-palestras-artigos>>]. Acesso em 7/4/2012].

- Batista Junior, P. N. (2005) *O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Borges, Fábio (2007) “Dilemas da aplicação do marxismo nas Relações Internacionais da América Latina nos anos 1960: reflexões sobre as teorias da dependência e problemas atuais”, em *I Simpósio da Pós-graduação em Relações Internacionais*, São Paulo. [URL: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/borges.pdf>>. Acesso em 12/02/2011].
- Borges, Fábio (2011) *As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto*. Tese de Defesa ao Doutorado em Sociologia apresentado ao Departamento de Pós-graduação em Sociologia na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr), da Universidade Estadual Paulista (UNESP).
- Burges, Sean W. (2005) “Bounded by the Reality of Trade: practical Limits to a South American Region”. *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (3), 437-454.
- Burges, Sean W. (2009) *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Gainesville: University Press of Florida.
- Cardoso, Fernando Henrique (1979) “Notas sobre o estado atual dos estudos sobre a dependência”, em J. Serra (org.) *América Latina: Ensaio de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 364-393.
- Cardoso, Fernando Henrique (2006) *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Carranza, Mario Esteban (2000) *South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas? Open regionalism and the future of regional economic integration in South America*. London: Ashgate.
- Cason, Jeffrey W. & Power, Timothy J. (2009) “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, 30 (2), 117-140.
- Cervo, Amado Luiz (2002) “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), 5-35.
- Gonçalves, R. (2000) “Competitividade internacional e integração regional: A hipótese da inserção regressiva”. *Revista de Economia Contemporânea (UFRJ)*, 5, 1-9. [URL: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revecocontemporanea/art02ReinaldoGoncalves.pdf>>. Acesso em 7/04/2012].
- Hurrell, Andrew (2001) “The Politics of Regional Integration in MERCOSUL”, em V. Bumer-Thomas (ed.) *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism*. King’s Lynn, Norfolk: Biddles, 194-211.

- Hurrell, Andrew (2002) "The Foreign Policy of Modern Brazil", em S. W. Hook (ed.) *Comparative Foreign Policy: adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*. New York: Pearson Education, 146-169.
- Lafer, Celso (2004) "A diplomacia da chiacchiera. Entrevista a Rui Nogueira". *Revista Primeira Leitura* (São Paulo), 33.
- Lampraia, Luiz Felipe (1998) "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2), 5-17.
- Montero, Alfred P. (2005) *Brazilian Politics: Reforming a Democratic State in a Changing World*. Malden, Massachusetts: Polity Press.
- Nogueira, João Pontes & Messari, Nizar (2005) *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Procópio, Argemiro (2005) *Destino Amazônico: devastação nos oito países da Hiléia*. São Paulo: Hucitec.
- Ramos, Leonardo (2009) "Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula". *Latin American Studies Association XXVIII International Congress*. [URL: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/RamosLeonardo.pdf>>]. Acesso em 12/02/2010].
- Rosales, Osvaldo; Durán, José E., e Sáez, Sebastián (2008) "Trends in Latin American integration: an overview", em J. A. McKinney e H. S. Gardner (eds.) *Economic Integration in the Americas*. London: Routledge, 133-161.
- Scolese, Eduardo & Nossa, Leonencio (2006) *Viagens com o presidente: dois repórteres no encalço de Lula do Planalto ao exterior*. Rio de Janeiro: Record.
- Silva, L. I. L. da (2004) "Discurso do presidente da República". *59 Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas*, Nova York. [URL: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2465](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2465)>]. Acesso em 05/02/2005].
- Silva, Marina (2004) "Educação ambiental". *Agência Carta Maior* [URL: <<http://agenciartamaior.uol.com.br>>]. Acesso em 03/11/2004].
- Vaz, Alcides Costa (2007) "Brasil y sus vecinos: ¿del descubrimiento a la interdependencia?", em W. Hofmeister, F. Rojas y L. G. Solís (comps.) *La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y Desafíos. Tomo 1: América Latina*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 23-39.
- Vigevani, Tullo & Cepaluni, Gabriel (2007) "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação". *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro), 29 (2), 273-335.
- Vigevani, Tullo; Oliveira Marcelo F. de, e Cintra, Rodrigo (2003) "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". *Tempo Social*, 15 (2), 31-61.